

0-735591
Вн

На правах рукописи

Васильев Михаил Евгеньевич

**СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**
(например Южного региона РФ)

22.00.08 - Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Ростов-на-Дону - 2003

Работа выполнена в Северо-Кавказской академии государственной службы на кафедре социологии.

Научный руководитель

доктор философских наук, профессор
Зинченко Геннадий Павлович

Официальные оппоненты

доктор социологических наук, профессор
Слепцов Николай Степанович

кандидат социологических наук, доцент
Бондаренко Сергей Васильевич

Ведущая организация

Южно-Российский Государственный
технический университет (**НПИ**)

Защита состоится «19» сентября 2003 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.208.01. по философским и социологическим наукам в Ростовском государственном университете (344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 160, ИППК при РГУ, ауд. 34).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ростовского государственного университета (ул. Пушкинская, 148).

Автореферат разослан «18» августа 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Маринов М. Б.

Актуальность темы исследования. На рубеже веков Россия осуществляет ряд фундаментальных преобразований. Она переходит от авторитарного государства к демократическому, от административно-командной экономики к рыночной, от жесткого идеологического контроля к свободе слова и широкому выбору способов самовыражения. По сути, революционные изменения, происходящие в основаниях Российского государства, существенным образом трансформировали современную социокультурную реальность, открыли новые возможности и перспективы в развитии общества, обозначили новые приоритеты в сфере государственного и муниципального управления.

Сегодня в высокоразвитых странах информация и информационно-коммуникационные технологии, а не энергия и минеральное сырье, становятся основными факторами, определяющими развитие и процветание национальных экономик. **Преобразования**, вызванные информационно-коммуникационными технологиями, коснулись самых разных отраслей материального производства и сферы услуг, отразились в социальной структуре обществ, сказались на ключевых характеристиках технологических процессов и формах организации производства. **Бесспорно**, развитие и широкое применение информации, информационно-коммуникационных технологий является глобальной тенденцией мирового прогресса и научно-технической революции последних десятилетий. Применение информационно-коммуникационных технологий имеет решающее значение для роста конкурентоспособности экономики России, расширения возможностей ее интеграции в мировую систему хозяйства, повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления¹. В условиях динамично протекающих процессов реформирования российского общества информатизация органов государственного и муниципального управления, как по вертикали, так и по горизонтали **объективно** востребована и становится стратегически важным, ключевым ресурсом в повышении его эффективности.

В то же время при значительных масштабах освоения информационных технологий в стране информатизация органов государственного и муниципального управления характеризуется определенным технократическим уклоном и не приносит ожидаемого положительного эффекта. Существующий разрыв между ожиданиями положительного эффекта от применения информационно-коммуникационных технологий в органах государственного и муниципального управления, с одной стороны, и реальным положением

¹ Федеральная целевая программа "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)". С. 6.

дел - с другой, недостаточная общая теоретическая разработанность и практическая значимость проблем информатизации органов государственного и муниципального управления представляют собой **актуальную проблему**, требующую комплексного подхода и междисциплинарного изучения, в том числе методами и средствами социологических наук.

Степень разработанности проблемы. Проблематика, связанная с анализом информатизации органов государственного и муниципального управления, является новой для отечественной социологии. Тем не менее, в связи с активным проникновением информационно-коммуникационных технологий и систем в различные сферы человеческой деятельности, во всем мире ведется множество исследований, касающихся взаимодействия информационных сфер государственного, муниципального управления и социума, перспектив и проблем информатизации административных структур.

Значительный интерес для нашего исследования представляют работы, посвященные теории постиндустриального и информационного общества, которые плодотворно разрабатывали виднейшие западные специалисты, такие как Р.Арон, Д.Белл, З. Бжезинский, Б. Гейтс, Р. Дарендорф, П. Дракер, Дж. К. Гэлбрейт, Г.Маркузе, И. Масуда, Д. Нэсбит, М. Кастельс, Н. Луман, О. Тоффлер, А. Турен, Р. Фукуяма и др.

Среди отечественных ученых, которых можно назвать основоположниками проблематики информатизации современного общества, - В.М. Глушков, А.П. Ершов, Н.Н. Моисеев, А.И. Ракитов, А.В. Соколов, А.Д. Урсул. Значительный вклад в развитие этого направления вносят Р.Ф. Абдеев, Г.Т. Артамонов, Г.Р. Громов, В.Л. Иноземцев, Ю. М. Каныгин, К.К. Колин, А.С. Кулагин, И.В. Соколова, Ю.В. Яковец и др.

В области разработки концептуальных основ государственной информационной политики и информатизации органов государственного и муниципального управления активно трудятся Е.М. Афанасьев Л.А. Василенко, М.Я. Клепцов, А.В. Коротков, А.Н. Кошкин, А.Н. Райков, Г. Л. Смолян, Ю.И. Тычков, В.Н. Цыгичко, А. Шаронов, Д. С. Черешкин, О.А. Финько и др.

Большое значение для раскрытия темы диссертационной работы имеют теоретические разработки не только научно-технических аспектов информатизации, но и ее системных, социокультурных проявлений. С конца 80-х гг. наблюдается активное расширение предметных связей естественнонаучных и гуманитарных дисциплин при исследовании и решении проблем информатизации различных сфер человеческой деятельности. Происходит отказ от концепций автоматизации, информатизации управленческой деятельности, основанных на доминирующей роли **“нормативных моделей”** в пользу концепций,

ориентированных на поддержку активности пользователя компьютерных систем и технологий, так называемый **“субъектно-ориентированный”** подход. Успешно в этом направлении работают отечественные ученые А.В. **Брушлинский**, Л. С. Выготский, В.П. **Зинченко**, Н.И. **Лапин**, В.Е. **Лепский**, А.Н. Леонтьев, Б.Ф. Ломов, О.К. Тихомиров, Г.П. **Щедровицкий**, Д.Н. Узнадзе и многие др.

Теоретическими основами системного подхода, использованного в данном диссертационном исследовании, явились работы В.Г. Афанасьева, А. Богданова, М. **Вебера**, Н. **Винера**, А. Куна, К. Маркса, Р. **Мертона**, Е.И. Морозова, Т. Парсонса, П.А. **Сорокина**, У.Р. Эшби и др.

По вопросам совершенствования государственного и муниципального управления, повышения профессионализма чиновников изданы труды Г.В **Атаманчука**, Х.А. **Бекова**, В.Э. **Бойкова**, Г.П. Зинченко, В.Г. Игнатова, Т.Г. **Калачевой**, В.Д. Лысенко, В.А. Мальцева, Е.В. Охотского, Н.С. Слепцова, В.В. Щербины, Ж.Т. Тощенко, В.Н. **Южакова**, В.А. **Ядова** и др.

Вместе с тем, следует отметить, что работ монографического характера по теме диссертационного исследования до сих пор не было. Существующие теоретические изыскания пока явно недостаточно подкрепляются результатами прикладных социологических исследований в выявлении социокультурных факторов информатизации органов государственного и муниципального управления. В недостаточной мере изучены вопросы типологии и диагностики персонала, развития профессионализма служащих в условиях информатизации органов государственного и муниципального управления, особенно в мониторинговом режиме.

Нерешенность этих вопросов, на наш взгляд, затрудняет оценку эффективности информатизации органов государственного и муниципального управления, разработку и реализацию **научнообоснованных** программ как информатизации, так и профессионально-образовательного развития персонала.

Теоретико-методологической основой исследования являются положения общей теории систем, разными формами которой выступают социокультурный подход, структурно-функциональный анализ и теория социальных систем. На первом этапе исследования осуществляется идентификация целого, частью которого является интересующий нас элемент, и эта идентификация проводится посредством объяснения свойств целого. Далее выполняется сравнительно-исторический анализ исследуемого явления. На следующем этапе элемент исследуется в его жизненных функциях, в природе образующих его значений, ценностей и норм, в его человеческих единицах и их отношениях друг с другом.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные акты, концепции, программы и иные документы, выражающие содержание и

результаты практической реализации государственной информационной политики; фактологические источники по исследуемой проблематике; материалы социологических опросов.

В 1999 г. диссертантом был проведен пилотажный опрос 79 государственных и муниципальных служащих, по результатам которого осуществлена доработка исследовательского инструментария. С 2000 по 2001 гг. осуществлялся постоянный мониторинг по исследуемой проблематике, в ходе которого было опрошено 727 служащих, представляющих органы государственного и муниципального управления Южного региона. Анализ эмпирической информации выполнялся с применением современных статистических пакетов SPSS 11.01 STATISTICA 6.0, STATGRAPHICS Plus 5.1 и др.

Гипотезы исследования. Традиционно в автоматизации, информатизации управленческих структур доминирует парадигма, базирующаяся на принципах естественно-научного и **техноцентрического** подходов, с ориентацией на нормативные модели в организации деятельности субъектов управленческой деятельности. Однако технократический подход в отрыве от социокультурного не обеспечивает корректного анализа систем социальной природы, поскольку свойства таких систем существенно зависят от их структурно-функциональных особенностей.

Основная гипотеза. Предварительный теоретический анализ позволяет сделать предположение об определенной зависимости эффективности автоматизации, информатизации органов государственного и муниципального управления от факторов социокультурной природы.

Гипотеза - следствие. Информатизация органов государственного и муниципального управления имеет определенную технократическую направленность и ориентирована, прежде всего, на автоматизацию рутинных функций планово-учетного характера.

Дополнительная гипотеза. Пользовательский потенциал государственных и муниципальных служащих в освоении и применении информационно-коммуникационных технологий не в полной мере соответствует современным требованиям к их профессионализму.

Объектом данного исследования является информатизация органов государственного и муниципального управления.

Предметом исследования выступают социокультурные факторы информатизации органов государственного и муниципального управления.

На этой основе выделяются цель и основные задачи исследования.

Цель настоящего исследования заключается в социологическом обосновании необходимости выявления и анализа значения социокультурных факторов информатизации органов государственного и муниципального управления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие

задачи:

1. Обосновать социокультурную парадигму анализа информатизации органов государственного и муниципального управления, раскрыть методологические основы исследования.
2. Показать объективную необходимость комплексной информатизации органов государственного и муниципального управления в современных условиях.
3. Проанализировать политику автоматизации/информатизации органов государственного и муниципального управления.
4. Выявить социокультурные факторы в информатизации органов государственного и муниципального управления.
5. Разработать инструментарий и провести эмпирическое изучение социокультурных факторов информатизации органов государственного и муниципального управления.
6. Определить социокультурные характеристики государственных и муниципальных служащих как пользователей информационно-коммуникационных технологий и систем.
7. Выяснить социокультурное воздействие информатизации на трудовую мотивацию и профессионально-статусные достижения государственных и муниципальных служащих.
8. Разработать методику социологической типологии и диагностики служащих в условиях информатизации органов государственного и муниципального управления.

Научная новизна диссертационного исследования определяется теоретико-методологической и концептуальной неразработанностью социологического подхода в изучении информатизации органов государственного и муниципального управления. В работе получен ряд новых результатов, которые можно свести к следующему:

1. Выявлена потребность и обоснована социокультурная парадигма анализа информатизации органов государственного и муниципального **управления**, раскрыты методологические основы исследования.
2. Показана объективная необходимость комплексной информатизации органов государственного и муниципального управления в современных условиях.
3. Проанализирована политика автоматизации/информатизации органов государственного и муниципального управления, определены проблемы, требующие социокультурного анализа.
4. Выявлены социокультурные факторы в информатизации органов государственного и муниципального управления.
5. Разработан специальный инструментарий и проведено эмпирическое исследование социокультурных факторов информатизации органов государственного и муниципального управления.

6. Определены социокультурные характеристики государственных и муниципальных служащих как пользователей информационно-коммуникационных систем и технологий.

7. Изучено социокультурное воздействие информатизации на трудовую мотивацию и профессионально-статусные достижения государственных и муниципальных служащих.

8. Разработана методика социологической типологии и диагностики служащих в условиях информатизации органов государственного и муниципального управления.

Новизна постановки проблемы и выдвинутых подходов к ее решению нашла отражение в основных тезисах работы.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Традиционно в **автоматизации/информатизации** управленческой деятельности доминирует технократический подход с ориентацией на нормативные модели. Здесь в центр внимания поставлены, прежде всего, формально-логические методы сбора, анализа и обработки информации, в результате чего данный процесс рассматривается внедеятельностно и внесубъектно. Однако в условиях нарастания динамизма общественной жизни происходит смена парадигмы автоматизации/информатизации управленческой деятельности, основанной на доминирующей роли нормативных моделей в пользу парадигмы, ориентированной на поддержку активности конкретных субъектов управленческой деятельности, пользователей информационно-коммуникационных технологий и систем, утверждается **субъектно-ориентированный** подход.

2. Государственное и муниципальное управление в своей сущности есть непрерывно осуществляющийся процесс целесообразного воздействия субъекта на объект управления, эффективность которого обеспечивается непрерывностью движения и качеством управленческой информации. В связи с этим важнейшее место в деятельности государства и его административных структур занимает решение проблем, связанных с взаимодействием информационных сфер органов государственного, муниципального управления и гражданского общества. Принципиальность решения этих проблем обусловлена тем, что информационная сфера общества является средой, в которой реализуется государственная политика, осуществляются административные воздействия, функционируют механизмы управления, формируются методы регулирования событиями, объективно оценивается их результативность. В условиях динамично протекающих процессов реформирования российского общества информатизация органов государственного и муниципального управления как по вертикали, так и по горизонтали объективно востребована и становится стратегически **важным, ключевым** ресурсом повышения его эффективности.

3. Информатизация органов государственного и муниципального

управления предполагает: совершенствование административных структур, процедур выработки, принятия и реализации управленческих воздействий, обеспечение эффективной поддержки субъектов управленческой деятельности. Государственная политика информатизации органов государственного и муниципального управления призвана представлять собой, прежде всего, модель стимулов и мотиваций, обеспечивать системное видение и прогнозирование движущих сил развития субъектов и объектов государственного и муниципального управления. Эта модель должна активизировать механизмы саморазвития субъектов и объектов управления в их взаимосвязи, действующих на микро-, мезо- и макроуровнях, а не фиксировать сложившиеся пропорции межотраслевых связей или организационно-управленческих и технологических структур.

4. Информатизация органов государственного и муниципального управления в силу его системности должна исследоваться и реализовываться комплексно, в границах полной социокультурной среды российского общества. Вместе с тем именно человек, как важнейший субъект и объект управленческой деятельности, является ключевым элементом в системах социокультурной природы. Однако человеческие ресурсы, определяемые организационной культурой, профессиональной подготовкой, системой ценностей, мотивацией и т.д., не отчуждаемы от их субъектов **и**, следовательно, не поддаются прямому копированию и адаптации, а могут быть только воспроизведены. В этой связи современные информационно-коммуникационные технологии целесообразно рассматривать не как средство автоматизации той или иной рутинной составляющей в деятельности органов государственного и муниципального управления, а как системы ориентированные на конкретных субъектов этой деятельности.

5. В эмпирическом изучении социокультурных факторов информатизации органов государственного и муниципального управления особое место принадлежит показателям и индикаторам, фиксирующим объекты исследования в их качественной и количественной определенности, т.е. когда личность рассматривается как интерактивный индивид и субъект взаимодействия; социальность — как совокупность отношений интерактивных индивидов или иных социальных субъектов с другими субъектами; культура - как совокупность способов и результатов деятельности человека. Такой подход позволяет осуществить взаимосвязь микро-, мезо- и макроуровней исследуемой социальной реальности и социологического знания о ней.

6. Служащие Южного региона РФ в своем большинстве (более 80%) положительно воспринимают и оценивают процесс информатизации органов государственного и **муниципального** управления, около трех четвертей (71,4%) постоянно применяют ПК в своей работе. Однако

пользовательский потенциал, уровень знаний, умений и навыков государственных и муниципальных служащих региона в применении информационно-коммуникационных технологий не в полной мере соответствует современным требованиям. Характер потребностей и приоритетов служащих как в овладении, так и в применении ими информационно-коммуникационных технологий свидетельствует об определенной технократической направленности информатизации органов государственного и муниципального управления.

7. Информатизация оказывает комплексное социокультурное воздействие на трудовую мотивацию и профессионально-статусные достижения государственных и муниципальных служащих. Более половины респондентов оценили это воздействие как "исключительно положительное" и "положительное". Немногим более половины респондентов полагают, что существуют реально действующие механизмы, стимулирующие государственных и муниципальных служащих к овладению и применению информационно-коммуникационных технологий в профессиональной деятельности; каждый третий респондент оценивает воздействие, оказываемое информатизацией на такие важнейшие показатели профессионально-статусных достижений служащих, как: "материальный достаток" и "продвижение по службе", скорее как отрицательное, чем положительное.

8. Разработанная методика социологической типологии и диагностики позволяет оценивать динамику изменения состояния персонала органов государственного и муниципального **управления**, выявлять характерные тенденции как в изменении состояния персонала, так и в формировании различных категорий работников - пользователей информационно-коммуникационных технологий и систем. Типологический аспект методики заключается в возможности оперативно и наглядно классифицировать персонал в пространстве самооценок профессионально-статусных достижений и трудовой мотивации. Индивидуально-диагностический аспект методики состоит в возможности установления индивидуальной принадлежности служащего/служащих к определенному типу состояния профессионализма персонала в условиях информатизации органов государственного и муниципального управления. По результатам проведенной типологии и диагностики персонала представляется возможным обоснованно разрабатывать и применять наиболее адекватные полученным результатам технологии управления персоналом.

Практическое значение работы заключается в том, что основные выводы и результаты диссертационного исследования могут быть использованы:

- для организации мониторинга и получения актуальной информации о реальном состоянии персонала органов государственного и муниципального управления в условиях процесса информатизации;

- для совершенствования технологий **управления** персоналом по эффективному применению информационно-коммуникационных технологий и систем в своей профессиональной деятельности;
- в целях углубленного изучения тенденций, закономерностей и особенностей процесса информатизации государственного и муниципального управления;
- при подготовке различных лекционных и методических материалов по курсам: "Информационно-коммуникационные технологии и системы в органах государственного и муниципального управления", "Социология информатизации органов государственного и муниципального управления", "Социальная информатика", "Информатика и вычислительная техника" и др.

Апробация работы. Основные положения диссертационной работы обсуждались и докладывались на научно-практических конференциях **“Проблемы** повышения эффективности государственной власти и управления в современной России” (г. Ростов-на-Дону, март 1998 г.), и “Проблемы муниципального управления и современные технологии автоматизации объектов городской инфраструктуры” (г. Таганрог, июнь 1998 г.).

В рамках форума "Технологии и решения для электронной России" (декабрь 2001 г.) автор в качестве эксперта принимал участие в формировании тематики круглого стола **«“Электронное правительство”**: как оно есть на самом деле (Электронная инфраструктура государственных органов: зарубежный и отечественный **опыт**)». Отдельные результаты, положения и выводы диссертационной работы направлены в Департамент правительственной информации. Содержание диссертационной работы обсуждались на заседании кафедры социологии **СКАГС**. По теме диссертационного исследования опубликовано 6 работ общим объемом 1,97 п. л.

Структура и объем работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из 8 параграфов, заключения, списка литературы и 4 приложений, содержит 188 страниц, при ее написании использовано 142 источника.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяется степень разработанности избранной темы в отечественной и зарубежной литературе, указываются методологические, теоретические и эмпирические основы исследования, выдвигаются гипотезы, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, раскрывается научная новизна авторской концепции, приводятся положения, выносимые на **защиту**, характеризуется степень апробации результатов диссертационного исследования.

В первой главе **“Теоретико-методологические основы исследования”**, в параграфе 1.1 **“Обоснование социокультурной парадигмы исследования информатизации органов государственного и муниципального управления”** автор отмечает, что традиционно в **автоматизации/информатизации** управленческой деятельности доминирует технократический подход с ориентацией на нормативные модели. При таком подходе в центр внимания поставлены формально-логические процедуры и методы сбора, анализа и обработки управленческой информации, а не конкретный пользователь информационно-компьютерных технологий и систем как руководитель, как субъект различных видов управленческой **деятельности**, как индивид, личность, **гражданин**.² В результате автоматизация, информатизация управленческой деятельности рассматривается внедеятельностно и **внесубъектно**. Однако технократический подход в отрыве от социокультурного не обеспечивает корректного анализа систем социальной природы, поскольку свойства таких систем существенно зависят от их социокультурных и структурно-функциональных особенностей.

В этой связи, происходит смена парадигмы автоматизации, информатизации управленческой деятельности, основанной на доминирующей роли **“нормативных моделей”**, в пользу парадигмы, ориентированной на поддержку активности субъектов управленческой деятельности, пользователей информационно-коммуникационных технологий и систем, утверждается **субъектно-ориентированный** подход. В таком подходе находят свое отражение идеи и концепции построения постиндустриального общества, характерной чертой которых является обращенность к человеку. Смена парадигмы информатизации означает утверждение принципа, согласно которому внешние причины в системах социокультурной природы действуют лишь **опосредованно**, через внутреннее состояние субъектов деятельности, выступающее важнейшим регулятором их активности.

Но действия не бывают единичными и дискретными, они организованы в системы. Этот момент даже на самом элементарном системном уровне заставляет рассматривать компонент **“системной интеграции”**.³ Процесс информатизации органов государственного и муниципального управления есть не просто сумма отдельно взятых элементов, компонентов, отношений или функций, а представляет собой целостную, качественно определенную сущность. Поэтому нельзя вырвать

² Емельянов Г.В., Лепский В.Е., Стрельцов А.А. Проблемы обеспечения информационно-психологической безопасности России // **Информационное общество**. 1999. № 3. С.47-51.

³ Парсонс. Т. Система координат действия и общая теория систем действия: **культура**, личность и место социальных систем // **Американская социологическая мысль**. - М., 1996. - С.462-478.

какой-то элемент, компонент, какое-то отношение или функцию из данной сущности и рассматривать ее обособленно, вне связи с другими элементами, компонентами, отношениями или функциями как самой сущности, так и того целого, в котором данная сущность выступает как часть целого.

Таким образом, диссертационное исследование ориентировано на применение социокультурной исследовательской парадигмы к анализу социокультурных факторов **автоматизации/информатизации** органов государственного и муниципального управления, когда на первом этапе исследования осуществляется идентификация целого (метасистемы), частью которого является интересующий нас элемент, и эта идентификация проводится посредством объяснения свойств целого. На следующем этапе элемент исследуется в его жизненных функциях, в природе образующих его значений, ценностей и норм, в его человеческих единицах и их отношениях друг с другом.

В параграфе 1.2 *"Объективная обусловленность и необходимость информатизации органов государственного и муниципального управления"* управление исследуется как феномен, имманентно присущий обществу на любой ступени его развития, имеющий всеобщий характер и вытекающий из системной природы общества.

Важнейшим субъектом управления общественной жизнедеятельностью людей выступает государство, посредством которого через действующие в нем институты, структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля народа, придающая государственным установлениям обязательный **характер**, обеспеченный властью и силой. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Государственное и муниципальное управление в своей сущности есть непрерывно осуществляющийся процесс целесообразного воздействия субъекта на объект управления, эффективность которого обеспечивается **непрерывностью** движения и качеством информации. Поскольку управленческая информация представляет собой определенное отражение социальной действительности, то ее следует рассматривать, классифицировать, учитывать и т.д. в зависимости от степени соотношения с этой действительностью и объективными процессами, протекающими в ней. В этой связи в органах государственного и муниципального управления циркулирует самая разнообразная как по содержанию, так и по характеру информация. Следовательно, одной из важнейших составляющих повышения эффективности функционирования органов государственного и муниципального управления является обеспечение эффективной работы с информацией, внедрение автоматизированных систем делопроизводства и **документооборота**, применение современных информационно-коммуникационных технологий и систем.

Важнейшее место в деятельности органов государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих занимает решение проблем, связанных с взаимодействием информационных сфер государственной власти, местного самоуправления и гражданского общества, с использованием современных информационно-коммуникационных технологий для поддержки государственного, муниципального управления и активного соучастия граждан в этом процессе. От того, насколько развиты и эффективно взаимодействуют информационные сферы государства и гражданского общества, во многом зависят действенность общественного мнения, открытость общественного устройства, степень зрелости и развитости общества в целом. Информатизация органов государственного и муниципального управления позволяет придать процессу управления государством, национальной экономикой и социальными процессами большую гибкость и эффективность, сделать систему государственного и муниципального управления **социальноориентированной**.

В условиях динамично протекающих процессов реформирования российского общества информатизация органов государственного и муниципального управления как по вертикали, так и по горизонтали объективно востребована и становится стратегически важным - ключевым ресурсом в повышении его эффективности.

В параграфе 1.3 *"Государственная политика в автоматизации/информатизации органов государственного и муниципального управления как предмет социологического анализа"* представлены результаты социологического анализа, вскрывающие технократическую ориентацию этих процессов.

Делается вывод о том, что невозможно механически перенести методы разработки и внедрения автоматизированных систем управления, доказавших свою эффективность в системах технической природы на системы социальной природы, процессы функционирования в которых либо слабо формализуемы, либо принципиально не формализуемы в полном объеме.

Выяснено, что увеличение количества информации **или/и** скорости ее производства и циркуляции далеко не всегда способствует повышению результативности работы организации в целом. Действительная цель автоматизации/информатизации управленческой деятельности заключается не в более эффективной обработке циркулирующей в организации информации, а в повышении результативности деятельности организации, обусловленной, прежде всего, адекватно поставленными целями и качеством достигнутого уровня их реализации. При таком подходе основное внимание уделяется содержанию управленческого труда, а не его формам. В этом случае **автоматизация/информатизация** управленческой деятельности рассматривается как средство развития и

достижения целей организации и ее работников, когда задачи и технологии **автоматизации/информатизации** управленческой деятельности описываются в связи с самой организацией и ее работниками.

Вместе с тем, анализ государственной информационной политики, показывает, что с 1988 по 2002 гг. она была ориентирована на развитие и формирование информационной инфраструктуры, информационных, а не человеческих ресурсов. По нашему мнению, государственная политика информатизации органов государственного и муниципального управления призвана представлять собой, прежде всего, модель стимулов и мотиваций, обеспечивать системное видение и прогнозирование движущих сил развития субъектов и объектов государственного и муниципального управления. Эта модель должна активизировать механизмы саморазвития субъектов и объектов государственного и муниципального управления в их взаимосвязи, действующих на микро-, мезо- и макроуровнях, а не фиксировать сложившиеся пропорции межотраслевых связей или организационно-управленческих и технологических структур.

В параграфе 1.4 "Социокультурные факторы и особенности информатизации органов государственного и муниципального управления в современных условиях" показано, что, в силу системности государственного и муниципального управления, наибольший эффект может быть достигнут при комплексной информатизации органов государственной власти и местного самоуправления в рамках полной социокультурной среды российского общества. Вместе с тем, именно человек как субъект и объект управленческой деятельности является тем ключевым элементом в системах социальной природы, который решительным образом определяет эффективность и результативность как процесса информатизации, так и функционирования административных структур. Однако человеческие ресурсы, определяемые организационной культурой, профессиональной подготовкой, системой ценностей, мотиваций и т.д., не отчуждаемы от их субъектов и не поддаются прямому копированию и адаптации, а могут быть только воспроизведены.

Следовательно, современные информационно-коммуникационные технологии целесообразно рассматривать не как средство автоматизации той или иной рутинной составляющей в деятельности органов государственного и муниципального управления, а как системы, ориентированные на конкретных субъектов этой деятельности, как средство развития технологии этой деятельности, ее конкретных субъектов. Это еще раз подчеркивает актуальность смены технократической парадигмы информатизации на социокультурную, ориентированную на субъектов управленческой деятельности, пользователей информационно-коммуникационных технологий и систем.

Во второй главе "Эмпирическое изучение социокультурных факторов информатизации органов государственного и

муниципального управления “представлен **анализ** данных, полученных в результате прикладного социологического исследования “Компьютерные и информационные технологии в деятельности административных учреждений” на основе репрезентативной, **квотно-случайной** выборочной совокупности, представленной 806 государственными и муниципальными служащими органов государственного и муниципального управления **ЮФО РФ**.

В параграфе 2.1 “Интерпретация и операционное определение основных понятий эмпирического исследования” на основе теоретических выводов, положений и результатов, полученных в первой **главе**, осуществлена интерпретация и **операционализация** основных понятий прикладного исследования.

В данном исследовании особое место принадлежит показателям и индикаторам, фиксирующим объекты изучения в их качественной и количественной определенности. В работе личность рассматривается как интерактивный индивид и субъект взаимодействия; социальность — как совокупность отношений интерактивных индивидов или иных социальных **субъектов**; культура — как совокупность способов и результатов деятельности человека. Такой подход позволяет осуществить взаимосвязь микро-, мезо- и макроуровней исследуемой социальной реальности и социологического знания о ней.

Для построения системы показателей, отражающих информатизацию органов государственного и муниципального управления как сложное социокультурное **явление**, из “**неразрывной** триады” (личность, социальность и культура) вычленились ключевые понятия: персонал органов государственного и муниципального управления; социальные отношения и организационная структура органов государственного и муниципального управления; профессиональная деятельность персонала; организационная культура органов государственного и муниципального управления. Затем выделенные понятия редуцировались и **операционализировались** до уровня эмпирически верифицируемых показателей. На основе сконструированной системы показателей был разработан инструментарий эмпирического изучения социокультурных факторов информатизации органов государственного и муниципального управления. Далее с помощью анкетного **опроса**, современных методов статистической обработки первичных данных решаются основные задачи эмпирического исследования.

В параграфе 2.2 “Социокультурные характеристики государственных и муниципальных служащих как пользователей информационно-коммуникационных систем и технологий” установлено, что социально-демографические характеристики государственных и муниципальных служащих региона согласуются со среднероссийскими показателями. Обращает на себя внимание характер распределения ответов

респондентов из обследуемой совокупности по профилю образования: более половины респондентов имеют экономическое образование - 58,5%; управленческое получили только 8,3(!); юридическое всего лишь - 6,3(!); техническое - 1,6; гуманитарное - 7,2; естественнонаучное - 2,6% опрошенных.

Эмпирическое изучение социокультурных характеристик государственных и муниципальных служащих региона позволяет утверждать, что современные чиновники в своем большинстве (более 80%) положительно воспринимают и оценивают процесс информатизации **органов** государственного и муниципального управления. Постоянно применяют ПК в своей работе около 75% служащих. Менее всех ПК постоянно используют 38,0% и более всех не используют 13,7% руководителей и заместителей руководителей административных структур.

Значительная часть государственных и муниципальных служащих относит себя к категориям "начинающий пользователь" и "пользователь ПК" - 80,4%(!) и только 16,5% респондентов относят себя к категориям "опытный пользователь ПК" и "специалист в области ИКТ". Установлено статистически значимое различие между занимаемой должностью и категорией пользователя ПК, выявлен тот факт, что наибольшие доли респондентов, относящих себя к начинающим пользователям ПК, содержатся среди руководителей и заместителей руководителей - 36,7%, а также советников и консультантов - 36,8%.

Одной из причин трудностей, возникающих у персонала в процессе внедрения ИКТ, является недостаточный уровень подготовки в применении ИКТ. Анализ распределений ответов респондентов показывает, что подавляющее большинство государственных и муниципальных служащих (около 90%!) считают необходимым повысить в той или иной степени уровень своих знаний, умений и навыков. В этой связи представляет интерес оценка персоналом уровня своих потребностей в освоении и применении современных ИКТ. Выяснилось, что большинство служащих региона (более 70%) ориентированы, прежде всего, на овладение и применение программных продуктов автоматизации планово-учетных и рутинных функций органов государственного и муниципального управления, фиксирующих наличествующую, традиционную технологию выполнения работ.

Многие государственные и муниципальные служащие, независимо от предметной области их профессиональной деятельности и занимаемой **должности**, сделали свой выбор в пользу комплексов программных **продуктов**, обслуживающих сферу правовых и финансовых отношений. Здесь просматривается определенное стремление чиновников решать сложные проблемы профессионализма и профессиональной

компетентности посредством применения средств автоматизации управленческой деятельности.

В параграфе 2.3 *"Социокультурное воздействие информатизации на трудовую мотивацию и профессионально-статусные достижения государственных и муниципальных служащих"* отмечается, что более половины респондентов оценили комплексное воздействие, оказываемое ИКТ на трудовую мотивацию и профессионально-статусные достижения государственных и муниципальных служащих как "исключительно положительное" и "положительное"; немногим более половины респондентов полагают, что существуют реально действующие механизмы, стимулирующие служащих к овладению и применению ИКТ в профессиональной деятельности.

Следует подчеркнуть неоднозначное воздействие информатизации на такие показатели успешности профессиональной деятельности чиновников, как "продвижение по службе" и "материальный достаток". Примерно каждый третий опрошенный оценивает влияние ИКТ на эти показатели скорее как отрицательное, нежели положительное и примерно столько же опрошенных затруднились с ответом.

Установлена статистически значимая связь для определенных групп респондентов по показателям "категория пользователя ПК" и "материальный достаток", "продвижение по службе". Так, суммарная доля ответов респондентов, оценивающих влияние, оказываемое информатизацией на "материальный достаток" и "продвижение по службе", в категориях ответов "исключительно положительно", "положительно" и "больше да, чем нет", устойчиво растет с ростом категории пользователя ПК от категории "начинающий пользователь" до "специалист по КТ".

В параграфе 2.4 *"Методика социологической типологии и диагностики служащих в условиях информатизации органов государственного и муниципального управления"* представлена авторская методика типологии и диагностики персонала, суть которой состоит в понижении m -мерного исходного признакового пространства методами многомерного статистического анализа до двух, трех или p факторов, объясняющих значительную часть дисперсии (изменчивости) исходных признаков, где $m > n$. Применение факторного анализа позволяет выделить методом главных компонент из исходного 15-мерного признакового пространства две интегральных компоненты (фактора), интерпретируемые в терминах трудовой мотивации и профессионально-статусных достижений персонала. Структура и содержание выделенных факторов представлены в табл. 1, графическая интерпретация факторов изображены на рис. 1. В соответствии со структурой и содержанием факторов их можно интерпретировать: первый как **фактор мотивации**

профессиональной деятельности персонала; второй как фактор профессионально-статусных достижений.

Таблица 1. Матрица повернутых факторов.

Исходное признаковое пространство	Факторный вес	
	Фактор 1	Фактор 2
1. Результативность работы	0,795	0,216
2. Объем работы	0,753	0,180
3. Интенсивность труда	0,716	3,816E-02
4. Содержание труда	0,713	6,349E-02
5. Качество труда	0,667	8,152E-02
6. Удовлетворенность работой	0,660	0,342
7. Самостоятельность в работе	0,642	0,284
8. Условия труда	0,616	3,214E-02
9. Престижность работы	0,496	0,442
10. Продвижение по службе	4,466E-02	0,816
11. Отношения в коллективе	8,515E-02	0,745
12. Отношения с начальством	0,180	0,736
13. Материальный достаток	-1,252E-02	0,733
14. Компетентность	0,311	0,605
15. Реализация идей	0,343	0,564

Метод выделения: анализ методом главных компонент.

Метод вращения: **варимакс** с нормализацией Кайзера.

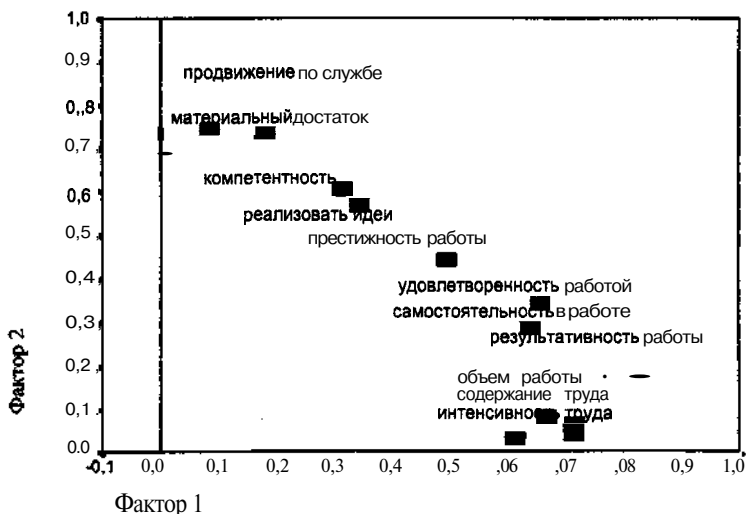


Рис. 1. График факторов в повернутом пространстве

Высокие положительные значения факторов характеризуют высокий уровень внутренней мотивации профессиональной деятельности и профессиональной самореализации персонала, высокие самооценки имеющихся профессионально статусных достижений **или/и** высокие самооценки реальности перспектив таких достижений. Низкие отрицательные значения факторов характеризуют низкий уровень внутренней мотивации профессиональной деятельности и профессиональной самореализации персонала, низкую самооценку своих достижений **или/и** соответствующих перспектив таких достижений в условиях процесса информатизации органов государственного и муниципального управления. Близкие к нулю значения фактора означают средние самооценки персонала.

В пространстве выделенных двух факторов можно построить прямоугольную систему координат, делящую факторное пространство, характеризующее все множество респондентов, на четыре квадранта (рис. 2). В зависимости от уровня профессионально-статусных достижений, степени и характера мотивации к профессиональной деятельности в рамках двумерной факторной модели можно выделить четыре типа профессионализма государственных и муниципальных служащих.

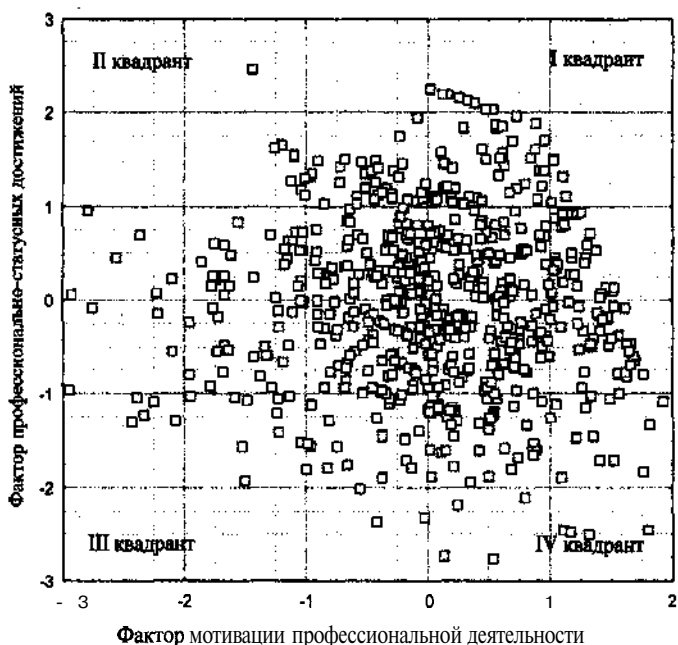


Рис. 2. Двумерное факторное пространство (диаграмма рассеяния)

Первый квадрант образуют положительные значения обоих факторов. Это означает, что представители данной типологической группы, принадлежащие первому квадранту, высоко оценивают влияние ИКТ на свои профессионально-статусные достижения: продвижение по службе; материальный достаток; хорошие отношения в коллективе и с начальством; компетентность; возможность реализовать свои идеи либо высоко оценивают перспективы таких достижений в условиях процесса информатизации органов государственного и муниципального управления. Представителям этой типологической группы респондентов присуща высокая самооценка внутренней мотивации профессиональной деятельности и профессиональной самореализации. Они способны распознавать и эффективно использовать в своей работе скрытый в ИКТ потенциал.

Таким образом, первый квадрант представляет собой пространство развития лидерства созидательного типа в применении ИКТ. Оно развивается в направлении повышения профессионально-статусных достижений, реализации перспектив таких достижений, усиления внутренней мотивации профессиональной деятельности и самореализации персонала, совершенствования способностей творчески применять ИКТ в работе.

Второй квадрант образуют положительные значения фактора профессионально-статусных достижений и отрицательные - фактора мотивации профессиональной деятельности персонала, обусловленные применением ИКТ. Для группы респондентов из второго квадранта характерна высокая оценка своих профессионально-статусных достижений **и/или** перспективы таких достижений на фоне низкого уровня самореализации и мотивации в применении ИКТ. Сочетание данного соотношения факторов формирует пространство развития формального использования персоналом ИКТ в своей профессиональной деятельности, без учета содержательной стороны применения ИКТ. Поэтому представители этого квадранта нуждаются в воздействии определенной **коррекционной** технологии повышения внутренней мотивации к использованию респондентами ИКТ в своей работе. Это пространство развития лидерства административного типа.

Третий квадрант модели образуют отрицательные значения обоих факторов. Данное подпространство характеризуется низкими самооценками реальных профессионально-статусных достижений и соответствующих перспектив таких достижений в сочетании с низким уровнем мотивации и профессиональной самореализации, обусловленных применением респондентами ИКТ в своей работе. Такое сочетание, означает невостребованность, незаинтересованность и отчуждение респондентов из этого квадранта от эффективного и творческого применения ИКТ в своей работе.

Представители этого подпространства нуждаются в воздействии управленческих технологий, направленных на повышение внутренней мотивации, при одновременном планировании профессионально-статусных достижений на основе творческого применения персоналом **ИКТ** в своей профессиональной деятельности.

Третий квадрант факторной модели - это подпространство исполнительского типа. Респонденты, оказавшиеся в этом квадранте, **стремятся** к выбору стандартных решений в применении ИКТ и склонны пожертвовать эффективностью применения ИКТ в обмен на комфортность условий в профессиональной деятельности. Вместе с тем, необходимо отметить, что мотивация и профессионально-статусные достижения, связанные с применением персоналом ИКТ, далеко не всегда зависят только от внутреннего состояния человека, они в значительной мере обусловлены и организацией процесса информатизации органов государственного и муниципального управления, качеством профессиональной среды и организационного климата.

Четвертый квадрант модели образован отрицательными значениями фактора профессионально-статусных достижений и положительными значениями фактора мотивации профессиональной деятельности, обусловленными применением персоналом ИКТ в своей работе. Такая ситуация означает, что респонденты в этом квадранте факторного пространства пока невысоко оценивают свои профессионально-статусные достижения или/и соответствующие перспективы их достижений, но они положительно мотивированы и глубоко заинтересованы во внедрении и применении ИКТ, применение ИКТ в работе дает им возможность для профессионального самовыражения и самореализации. Это пространство развития опытных специалистов и специалистов-профессионалов в применении ИКТ. При планировании работы с респондентами из четвертого квадранта следует акцентировать внимание на усилении мотивации достижений этих респондентов. В случае успешной коррекции структуры мотивации достижений представители этого подпространства представляют собой реальный резерв развития лидерства созидательного типа.

В процессе дальнейшего исследования с целью более эффективной типологии и диагностики персонала органов государственного и муниципального управления была проведена кластеризация полученного двумерного факторного **пространства**, характеризующего все множество респондентов (рис. 3).

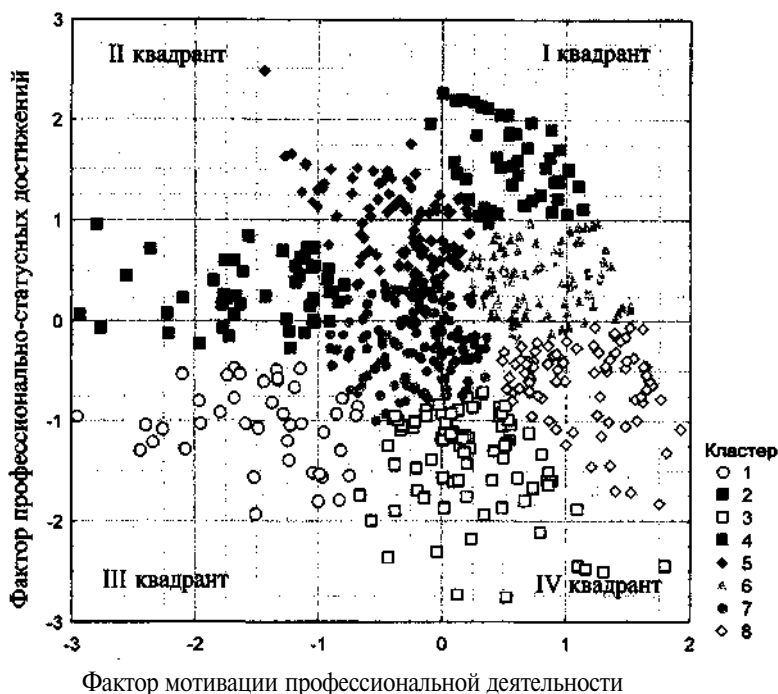


Рис. 3 Диаграмма рассеяния с выделенными кластерами

Таблица 2

Конечные центры кластеров

Кластер	Фактор мотивации	Фактор достижений
1	-1,44777	-1,03177
2	-1,51237	0,29565
3	0,23891	-1,41015
4	0,63951	1,60551
5	-0,37749	1,00230
6	0,81506	0,39189
7	-0,20566	-0,18467
8	1,13491	-0,62199

Таблица 3

Число наблюдений в каждом кластере

Кластер	N
1	42,000
2	51,000
3	84,000
4	64,000
5	96,000
6	99,000
7	143,000
8	85,000

В результате кластеризации появилась возможность более тонкой дифференциации персонала органов государственного и муниципального управления как графическими, так и аналитическими методами, с учетом

принадлежности работника не только лишь к одному из четырех типов выделенных выше подпространств (квадрантов) факторной модели, но и к одному из восьми кластеров.

Из приведенной диаграммы рассеяния с обозначенными на ней восемью кластерами (см. рис. 3) следует, что кластеры различаются как положением в двумерном факторном пространстве, так и формой, плотностью и численностью респондентов. Некоторые кластеры расположены довольно близко к факторным осям или даже разделены этими осями на две или более частей, другие, напротив, расположены на том или ином удалении от осей. Отличие в положении кластеров фиксируется их центрами (табл. 2). Различие по численности респондентов в кластерах варьирует от 42 до 143 человек (табл. 3). Именно это разнообразие в характеристиках кластеров позволяет более тонко дифференцировать персонал органов государственного и муниципального управления для проведения эффективной кадровой политики.

Типологический аспект методики заключается в возможности оперативно и наглядно классифицировать персонал в пространстве самооценок профессионально-статусных достижений и трудовой мотивации. Индивидуально-диагностический аспект методики состоит в возможности установления индивидуальной принадлежности служащего к определенному типу состояния профессионализма персонала в условиях процесса информатизации органов государственного и муниципального управления. Этот аспект методики может быть реализован как на этапе сплошного или выборочного обследования состояния персонала, так и при индивидуальной диагностике с использованием базы **данных**, сформированной на предшествующих этапах исследования.

Предложенная методика социологической типологии и диагностики персонала в условиях процесса информатизации органов государственного и муниципального управления позволяет оперативно оценивать динамику изменения состояния персонала, выявлять характерные тенденции, как в изменении его состояния, так и в формировании различных категорий работников – пользователей информационно-коммуникационных технологий и систем.

Действительно, по форме и характеру плотности распределения респондентов в полученном факторном пространстве; по численности и форме выделенных кластеров; особенностям расположения; количественному и качественному составу кластеров; по конкретным значениям, характеризующим респондентов в системе полученных факторов и выделенных кластеров, можно сделать заключение как о состоянии персонала органов государственного и муниципального управления в целом, так и о состоянии отдельных работников или их групп. По результатам проведенной типологии и диагностики персонала представляется возможным разрабатывать и применять наиболее

адекватные полученным результатам технологии управления персоналом в условиях информатизации органов государственного и муниципального управления.

В заключении обобщаются основные теоретические и практические результаты, полученные в диссертационной работе.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Васильев М. Е. Системные аспекты эффективности государственного **управления**//**Проблемы** повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. 3. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС 1998. (0,28 п. л.);

2. Васильев М. Е. Информационные технологии в местном самоуправлении: системные **аспекты**//**Известия** ТРТУ. 1999. №1. (0,38 п. л.);

3. Васильев М. Е. Информационные технологии в органах государственного и муниципального управления. Социокультурные **аспекты**//**Кадроведческие** и информационные технологии в системе государственной и муниципальной службы. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1999. (0,2 п. л.);

4. Васильев М. Е. Ценностные ориентации в профессионализме **госслужащих**//**Ценностные** основания государственной власти и управления в России на рубеже веков (доклады и сообщения на межрегиональной научно-практической конференции, апрель 2000 г.). Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2000. (0,13 п. л.);

5. Васильев М. Е. Информатизация государственного и муниципального управления как фактор его **оптимизации**//**Государственное** и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2001. № 2. (0,5 п. л.);

6. Васильев М. Е. Методика социологической типологии и диагностики персонала органов государственного и муниципального управления, на основе двумерной факторной модели трудовой мотивации и профессионально-статусных **достижений**//**Государственное** и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2003. № 3. (0,51 п. л.).